Zeitschrift: SuchtMagazin
Herausgeber: Infodrog
Band: 42 (2016)
Heft: 4

Artikel: Cannabis : Rolle und Konsequenzen der internationalen Drogenpolitik
Autor: Zobel, Frank / Marthaler, Marc
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-800354

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Cannabis: Rolle und Konsequenzen der internationalen Drogenpolitik

Im April 2016 fand die dritte ausserordentliche Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) zur Drogenpolitik statt. An der Versammlung sollte über den Vorrang von gesundheitspolitischen vor repressiven Massnahmen diskutiert werden. Hintergrund der UNGASS bildeten aber auch die Legalisierung von Cannabis in Uruguay und mehreren US-amerikanischen Staaten, die einen klaren Bruch mit den internationalen Abkommen darstellt. Zwar sind Reformbemühungen sichtbar, aber das internationale System tut sich schwer, den wachsenden Spannungen, die sich aus dem Auseinanderdriften lokaler Politiken und den geltenden Abkommen ergeben, Rechnung zu tragen.

Frank Zobel
Vizedirektor a. i., Sucht Schweiz, Avenue Louis-Ruchonnet 14, CH-1001 Lausanne, fzobel@suchtscheiz.ch, www.suchtschweiz.ch

Marc Marthaler
Projektleiter, Sucht Schweiz, Avenue Louis-Ruchonnet 14, CH-1001 Lausanne, mmarthaler@suchtscheiz.ch, www.suchtschweiz.ch

Schlagwörter: Internationale Drogenpolitik | Cannabispolitik | UNO | UNGASS | Repression |

Einleitung

Die internationale Drogenpolitik der Vereinten Nationen beruht auf drei Abkommen, die vor 28, 45 respektive 55 Jahren[1] verabschiedet und von beinahe allen Ländern unterzeichnet worden sind, auf drei Institutionen mit Sitz in Wien[2] und einer Reihe von politischen Erklärungen und Aktionsplänen, die etwa alle zehn Jahre erneuert werden – das letzte Mal 2009.

Die Drogenpolitik war auch Gegenstand dreier ausserordentlicher Generalversammlungen der Vereinten Nationen (UNGASS), wovon die letzte im April 2016 stattfand.[3] Die vorangehende war im Jahr 1998 vor dem Hintergrund der Verbreitung des Heroinhandels und -konsums, der Übertragung von HIV/AIDS und der Entwicklung der Schadensminderung durchgeführt worden. Andere Themen gaben Anlass für die UNGASS 2016, die von lateinamerikanischen Ländern wie Kolumbien und Mexiko gewünscht wurde, die zunehmend den Folgen der Gewalt im Fahrwasser des Drogenschmuggels und der Repression ausgesetzt sind.

Zwar war eine Diskussion über die geltenden Abkommen nicht geplant, aber an der Versammlung ging es dennoch um die Grenzen der aktuellen internationalen Drogenpolitik. Diese Politik hätte ursprünglich die medizinische Verfügbarkeit von psychoaktiven Substanzen regulieren und der illegalen Verbreitung dieser Substanzen den Kampf ansagen sollen. Sie verwandelte sich jedoch in einen Krieg gegen die Produktion, den Verkauf und den Konsum von Drogen, der sich weder in Bezug auf seine Mittel noch seine Folgen leicht rechtfertigen lässt. Es kommt nicht von ungefähr, dass während den Vorbereitungen zur UNGASS 2016 insb. der Vorrang gesundheitspolitischer vor repressiven Massnahmen und die strikte Einhaltung der Menschenrechte diskutiert wurden.

Genau wie 1998 widerspiegeln auch die Abschlussdokumente von 2016 einige Reformbemühungen, bekräftigen aber auch den repressiven Ansatz. Das beinahe gänzliche Fehlen eines Wandels kann nicht überraschen, denn die konservativsten Staaten in diesen Belangen (Russland, China, Japan, gewisse arabische und europäische Länder) haben einfaches Spiel, da eine Reform der internationalen Drogenpolitik Einstimmigkeit voraussetzt.

Hintergrundrauschen der UNGASS 2016

Dabei fand die UNGASS 2016 statt, kurz nachdem Uruguay und vier US-amerikanische Staaten – man bedenke, dass die USA bis anhin eine Vorreiterrolle bei der repressiven Herangehensweise innehatten – den Besitz von Cannabis legalisiert und eine Regulierung der Produktion und des Verkaufs entwickelt hatten. Dieser Bruch mit den Regeln des internationalen Systems, das die Produktion, den Verkauf und den Besitz dieser Substanz verbietet, hätte berechtigterweise im Zentrum der Verhandlungen in New York stehen sollen. Das Thema wurde zwar aufgegriffen, war jedoch mit einer erneuten Bekräftigung der bis anhin verfolgten Drogenpolitik schnell wieder vom Tisch – und dies obwohl genau diese Politik mit der Cannabislegalisierung in Frage gestellt wird.

Die Unfähigkeit des internationalen Systems, aus den laufenden Entwicklungen zu lernen und ihnen Rechnung zu tragen, lässt vermuten, dass es sich durch die zunehmenden Überschreitungen der Regeln und der zugrundeliegenden Ideologie allmählich selber unterminiert und sogar zerstört. Genau wie in den 1990er-Jahren die Legitimität und die Wirksamkeit der Schadensminderung nicht wirklich anerkannt wurden, ist das System heute nicht imstande, den Wandel der Stellung von Cannabis in gewissen Gesellschaften anzuerkennen.

Die Vereinigten Staaten liefern zweifellos das beste Beispiel solcher Veränderungen in der Cannabispolitik, die sich bereits

POTRAVINY
POTRAVINY
CIGARETY
NÁPOJE

über fast ein halbes Jahrhundert erstrecken. So fällt auch das halbe Dutzend Volksinitiativen für die Legalisierung von Cannabis, die bis Ende 2016 erwartet werden, nicht aus heiterem Himmel. Der Einblick in die Geschichte des Cannabis in den USA verdeutlicht dies und zeigt, welche Rolle die internationale Politik für die Entstehung der aktuellen Situation in diesem Land gespielt hat.

Eine kurze Geschichte der amerikanischen Cannabispolitik[4]

In den Vereinigten Staaten ist der Gebrauch von Cannabis seit jeher weiter verbreitet als in Europa. Schon die ersten Erhebungen in StudentInnenkreisen vor fast einem halben Jahrhundert zeigten eine hohe Prävalenz des Konsums dieser Substanz. Daraufhin rief die US-Bundesregierung in den 1970er-Jahren eine Kommission ins Leben (*National Commission on Marihuana and Drug Abuse*), um die Risiken des Cannabiskonsums zu untersuchen. Das Gremium gelangte zum Schluss, dass die Gefahren dieser Substanz verhältnismässig gering sind. Man sollte den Konsum von Cannabis entkriminalisieren und sich vorrangig um regelmässig und exzessiv Konsumierende kümmern. Die Bundesregierung trug diesen Empfehlungen keine Rechnung. Hingegen begannen während der 1970er-Jahre etwa 10 Bundesstaaten, den Besitz von Cannabis zu entkriminalisieren oder zumindest das Strafmass für dieses Delikt nennenswert zu senken. Danach setzte Präsident Jimmy Carter Ende der 1970er-Jahre die bundesweite Entkriminalisierung der Substanz wieder auf die Tagesordnung. Sein Vorhaben konnte jedoch nicht umgesetzt werden.[5]

Die nachfolgenden Präsidenten Ronald Reagan und George Bush Senior widersetzten sich ihrerseits jeder gesetzlichen Änderung in der Cannabisfrage. Im Gegenteil: Beide machten den Kampf gegen Drogen zu einem wichtigen Gegenstand ihrer Innen- und Aussenpolitik. Damit wurde das Konzept «Krieg gegen Drogen» (*War on Drugs*), welches ihr ebenfalls republikanischer Vorgänger Richard Nixon 1971 lanciert hatte, wieder in den Vordergrund gerückt. Deshalb gab es während mehr als einem Jahrzehnt keine nennenswerte Bewegung in der offiziellen Cannabisdiskussion.

Die medizinische Anwendung von Cannabis

Während der 1980er-Jahre kam die Cannabisfrage auf anderem Weg wieder zur Sprache, nämlich wegen des medizinischen Gebrauchs. PatientInnengruppen mit Diagnosen wie Multiple Sklerose, HIV/AIDS, Krebs oder bestimmten Unfallfolgen pflanzten gemeinsam Cannabis an, um mit dessen Konsum ihre Symptome zu lindern.[6] Die so gewonnenen Erfahrungen, aber auch die Auseinandersetzungen mit Polizei und Gerichten, die diese Gruppen wie gewöhnliche Drogenhändler behandelten, erregten neue Aufmerksamkeit. Daraus entstand im Bundesstaat Kalifornien eine Volksinitiative zur Legalisierung von Cannabis zum medizinischen Gebrauch (*California Proposition 215*). Zum Erstaunen vieler wurde das Volksbegehren – welches immerhin gegen das Bundesgesetz verstösst – im November 1996 gutgeheissen. Andere Bundesstaaten folgten nach kurzer Zeit: Washington, Alaska und Oregon 1998, Maine 1999, Colorado, Nevada und Hawaii 2000. Seither hat sich diese Bewegung laufend ausgeweitet und inzwischen gelten in 24 Bundesstaaten sowie in Washington DC gesetzliche Bestimmungen zum medizinischen Gebrauch von Cannabis.

Allerdings gibt es zwischen diesen einzelstaatlichen Gesetzen grosse Unterschiede sowohl inhaltlicher Art als auch beim Vollzug.[7] So kommt es, dass KonsumentInnen besonders im Westen der Vereinigten Staaten (Kalifornien, Washington, Colorado und Oregon) gleichermassen auf legalem Umweg in den Besitz von Cannabis zum Freizeitgebrauch gelangen, weil die medizinische Indikation in diesen Staaten weniger restriktiv formuliert ist. Aus dieser Tatsache erwuchs ein Problem. Das legale Angebot von Cannabis war nämlich auf den Eigenanbau oder auf die nicht gewinnorientierte Produktion durch eine Betreuungsperson (*caregiver*) begrenzt. Dieses Produktionspotenzial erwies sich als ungenügend, um Tausende von Personen mit medizinischem oder Cannabis zum Freizeitgebrauch zu versorgen. Aus dem Spagat zwischen der steigenden Nachfrage und dem sehr beschränkten Angebot entwickelte sich ein wirtschaftlich orientierter Cannabismarkt, namentlich über die spezialisierten Abgabestellen (*medical cannabis dispensaries*). Allerdings wuchs dieser Markt in einem problematischen Umfeld, denn er widersprach sowohl den bundesstaatlichen als auch den einzelstaatlichen Gesetzen.

Allein in Colorado wurden 2009 mehrere 10'000 Personen gezählt, die eine Empfehlung (Rezept) für Cannabis zum medizinischen Gebrauch besassen.[8] Rund 1'000 spezialisierte Abgabestellen verkauften die Substanz ohne staatliche Regulierung. Dieser Zustand veranlasste die Behörden nach mehreren fehlgeschlagenen Versuchen, Vorschriften zu erarbeiten. Damit erhielt auch die junge Industrie um das medizinisch verordnete Cannabis eine gesetzliche Grundlage. Zur selben Zeit liess die Administration des neuen Präsidenten Obama über das Justizministerium der Vereinigten Staaten (DOJ) verlauten, sie sehe keine Priorität mehr, gegen die Cannabismärkte jener Bundesstaaten vorzugehen, welche eine eigene Regelung für den medizinischen Gebrauch von Cannabis eingeführt hatten.

Geglückte und gescheiterte Volksabstimmungen über die Legalisierung von Cannabis

Die Verbreitung von Cannabis für den medizinischen Gebrauch und die damit verbundenen Unklarheiten bei der Regulierung haben den BefürworterInnen einer Legalisierung der Substanz für den Freizeitkonsum neuen Auftrieb verliehen. In verschiedenen US-Bundesstaaten wurden dazu Vorstösse aus dem Volk und in den Parlamenten eingereicht. Im Jahr 2006 wurden zwei solcher Begehren an der Urne in Nevada und Colorado abgelehnt. Nach einer langen Abstimmungskampagne mit unsicherem Ausgang lehnten im November 2010 auch die StimmbürgerInnen von Kalifornien die Legalisierung des Cannabiskonsums ab. Im November 2012, am Tag der Wiederwahl von Präsident Obama, stimmten weitere drei Staaten über Vorlagen zur Cannabislegalisierung ab. In Oregon sprachen sich die BürgerInnen gegen die Liberalisierung aus. Hingegen wurden die Initiativen in Washington State und Colorado gutgeheissen. Damit war auch der Weg für die ersten freien Cannabismärkte der Welt geebnet. Auch diese Volksentscheide stehen im vollständigen Widerspruch zur bundesstaatlichen Gesetzgebung.

Wie bereits im Jahr 2009, als es um den medizinischen Gebrauch von Cannabis ging, äusserte sich das Justizministerium der Vereinigten Staaten im August 2013 auch zur erweiterten Legalisierung der Substanz. Auch diesmal verzichtete die Bundesbehörde darauf, in jenen Staaten zu intervenieren, welche eine gesetzliche Regelung zu Cannabisprodukten eingeführt hatten.[9] Dabei hätte die Bundesregierung durchaus anders entscheiden können: Es wäre in ihrer Hand gelegen, die Einrichtung von Cannabismärkten zu erschweren oder gar zu verhindern, indem sie den Staaten verboten hätte, Lizenzen zu vergeben und Abgaben auf die Produkten zu erheben.[10]

In Colorado trat der freie Verkauf von Cannabis am 1. Januar 2014 in Kraft; der Bundesstaat Washington folgte am 8. Juli des gleichen Jahres. Wenige Monate später sprachen sich die Stimmberechtigten von Alaska und jene von Oregon für eine gesetzliche Regulierung von Cannabis aus. Auch in Washington

DC, der Hauptstadt der Vereinigten Staaten, wurden Anbau und Besitz von Cannabis zum persönlichen Gebrauch von den StimmbürgerInnen gutgeheissen.

Welche Lehren können aus dieser Geschichte gezogen werden?

Das amerikanische Beispiel zeigt die Beständigkeit, mit der die Cannabisdebatte während fast eines halben Jahrhunderts geführt wurde. Trotz grosser Anstrengungen mehrerer Regierungen, jegliche Veränderung des rechtlichen Status dieser Substanz zu verhindern und den Konsum einzudämmen – sei es durch Präventionskampagnen, durch Repression, Kontrollen in Schulen und Unternehmen usw. – hat der Gebrauch kaum abgenommen und schliesslich ist es inzwischen sogar möglich, in vier Staaten Cannabis zum Freizeitkonsum und in 25 Staaten zum medizinischen Gebrauch legal zu kaufen. Dieser Wandel wurde massgeblich durch die Massnahmen von Lobbyorganisationen wie die NORML, MPP und DPA[11] möglich, die sich zunehmend professionalisierten und auf die Unterstützung von militanten Gruppen und in einigen Fällen von Milliardären, die dieses Bestreben unterstützten, zählen konnten.

Inzwischen haben Akteure aus der Wirtschaft diese Aufgabe übernommen, da der Cannabismarkt zu einer interessanten Investitionsmöglichkeit geworden ist. Diese Integration in die «normale» Wirtschaft ist heute sicher die massgebliche Triebfeder der Normalisierung des Cannabiskonsums. Denn von nun an muss sich in manchen Orten der Staat vor Gericht verteidigen, wenn er einem Wirtschaftsakteur eine Lizenz für die Produktion oder den Verkauf von Cannabis verweigert. Dies entspricht einer spektakulären Wendung der Situation.

Wenn sich in den Vereinigten Staaten ein wirtschaftliches Modell herausgebildet hat, dann liegt das auch daran, dass es gewissermassen das einzig mögliche war. Besitz, Verkauf und Produktion sind aufgrund des Bundesrechts, welches sich auf die internationalen Abkommen stützt, nach wie vor verboten. Es ist entsprechend undenkbar, dass sich öffentliche Behörden in der Regulierung einer illegalen Substanz engagieren, wie beispielsweise in einem Monopol der Produktion oder des Verkaufs. Es kommen also nur private Wirtschaftsakteure in Frage, um das Risiko der Illegalität auf sich zu nehmen.[12]

Dieser Aspekt der Geschichte in Amerika sollte zum Nachdenken anregen. Sollte man es Amerika gleichtun und eine «grüne Welle» des gewinnorientierten Verkaufs von Cannabis abwarten, wie wir es schon beim Alkohol kennen, oder wäre es nicht vielmehr an der Zeit, über Regulierungsmodelle nachzudenken, die besser geeignet sind, der öffentlichen Gesundheit Rechnung zu tragen. Und an diesem Punkt tritt wieder die internationale Politik aufs Parkett. Wie nämlich soll Cannabis vernünftig reguliert werden, wenn internationale Abkommen, die der gegenwärtigen gesellschaftlichen Lage nicht mehr entsprechen, uns davon abhalten? Die Teilnehmenden der UNGASS 2016 hatten nicht den Mut, sich dieser Frage zu widmen und mit Blick auf die 100-jährige Geschichte der UN-Abkommen werden sie es wohl nie tun. Die Entscheide werden entsprechend auf lokaler und nationaler Ebene gefällt werden müssen.●

Literatur

Darnell, AJ. (2015): I-502 Evaluation plan and preliminary report on implementation. Olympia: Washington State Institute for Public Policy. www.tinyurl.com/jfedces, Zugriff 29.6.2016.

Hecht, P. (2014): Weed land: inside America's marijuana epicentre and how pot went legit. Berkeley: University of California Press.

Kleiman, M. (2015): Legal commercial cannabis sales in Colorado and Washington: What can we learn. Washington: Brookings. www.tinyurl.com/glurvvf, Zugriff 18.08.2016.

Maxwell, J.C./Mendelson, B. (2016): What do we know about the impact of the laws related to marijuana? Journal of Addiction Medicine 10(1): 3-12.

Stroup, K. (2013): It's NORML to smoke pot: The 40-year fight for marijuana smokers'rights. New York: Trans High Corporation.

Zobel, F./Marthaler, M. (2016): Neue Entwicklungen in der Regulierung des Cannabismarktes: von A (Anchorage) bis Z (Zürich). 3. aktualisierte Auflage des Berichts Von den Rocky Mountains bis zu den Alpen. Lausanne: Sucht Schweiz. www.tinyurl.com/hz5qc6f, Zugriff 25.7.2016.

Endnoten

1 Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel von 1961; Konvention über psychotrope Substanzen von 1971; Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen von 1988.
2 Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs, CND), Internationaler Suchtstoffkontrollrat (International Narcotic Control Board, INCB).
3 Vgl. Tagungsbericht von Jelsma in dieser Ausgabe.
4 Dieses Kapitel stützt sich im Wesentlichen auf den Bericht von Zobel und Marthaler 2016.
5 Vgl. Stroup 2013.
6 Vgl. Hecht 2014.
7 Eine Übersicht zu den verschiedenen staatlichen Gesetzgebungen findet sich auf der Seite der National Conference of State Legislatures: www.tinyurl.com/nfoy2gr, Zugriff 26.7.2016.
8 Im September 2014 waren in Colorado 116'287 Personen im Register für medizinisches Cannabis eingetragen (vgl. Maxwell/Mendelson 2016).
9 Vgl. das Schreiben vom Justizministerium der Vereinigten Staaten vom 29.08.2013: www.tinyurl.com/nrc9ur8, Zugriff 26.7.2016.
10 Vgl. Kleiman 2015.
11 Die Abkürzungen stehen für National Organization for the Reform of Marijuana Laws (NORML), Marijuana Policy Project (MPP) und Drug Policy Alliance (DPA).
12 Vgl. Darnell 2015.

Bücher zum Thema

Das Menschenrecht auf Gesundheit. Normative Grundlagen und aktuelle Diskurse
Andreas Frewer/Heiner Bielefeldt (Hrsg.)
2016, transcript, 280 S.

Wie können Menschenrechte im Gesundheitswesen respektiert und umgesetzt werden? Dieser Band legt theoretische Grundlagen für das Recht auf Gesundheit und zeigt praktische Anwendungen in nationalen wie auch globalen Zusammenhängen. In Kooperation von AutorInnen aus Philosophie, Medizin, Ethik, Recht und Politikwissenschaft sowie unter Beachtung internationaler Perspektiven – u.a. aus der WHO – werden zentrale Fragen an der Schnittstelle von Menschenrechten und Medizinethik erörtert. Mit einem Anhang mit der Übersetzung des General Comment 14 «Das Recht auf ein Höchstmass an Gesundheit» des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte.

3. Alternativer Drogen- und Suchtbericht 2016
akzept e.V., Deutsche Aids-Hilfe, JES e.V. (Hrsg.)
2016, Pabst, 276 S.

Immer mehr Drogentote, verschwendete Milliarden für die wirkungslose und sogar kontraproduktive Strafverfolgung von CannabiskonsumentInnen, anhaltend hoher Tabak- und Alkoholkonsum: drei Beispiele für die Folgen verfehlter Drogenpolitik. Wirksame Gegenmassnahmen sind längst bekannt und erprobt, werden jedoch nicht umgesetzt. Die Bundesregierung und ihre Drogenbeauftragte lehnen selbst eine Überprüfung des Betäubungsmittelgesetzes ab. Die Herausgeber des Alternativen Drogen- und Suchtberichtes fragen deshalb: Wie kann Deutschland in Zukunft eine wissenschaftlich fundierte Drogenpolitik sicherstellen? Ziel des Berichts ist es, den offenkundigen Reformstau in der Drogenpolitik zu thematisieren und Vorschläge für eine Veränderung zu unterbreiten.